Metz, le 26 novembre 2021,

Destinataire
Fondation IDEA
7 Rue Alcide de Gasperi,
2981 Luxembourg

L'association ADF a pris connaissance avec le plus grand intérêt de votre proposition d'amendement n°9 du budget 2022 du Luxembourg, visant à la création d'un "fonds de codéveloppement transfrontalier"
Si nous partageons le diagnostic que vous faites des dysfonctionnements de l'aire urbaine du Grand Luxembourg et des risques induits qu'ils font peser sur l'économie luxembourgeoise, nous pensons que la perception que vous avez de la situation des territoires lorrains frontaliers du Luxembourg vous conduit à faire des propositions méthodologiques qui, confrontées à la réalité, risquent hélas de rester sans suite.

Un diagnostic partagé constituerait une première étape nous permettant de trouver collectivement les bonnes solutions et nous sommes à votre disposition pour cela si vous le souhaitez.

Concrètement quelle est notre analyse de la situation et qu'est-ce qui devait, à notre avis, vous interpeller ?

- **Retour sur la dernière CIG franco luxembourgeoise d'octobre 2021**

50M€ seront investis sur le centre de maintenance de Montigny-lès-Metz prélevés sur une nouvelle enveloppe de 110M€.
Pour le reste il s'agit d'énumérations de projets faites "sous réserve de l'intérêt avéré", "dans le cadre de la poursuite des travaux du protocole de 2018", au titre de "nombreux nouveaux projets qui se profilent", ou de "nombreux projets en cours d'élaboration", etcétéra...
Concrètement aucun projet construit avec les collectivités territoriales qui accueillent les 112 000 frontaliers.
Pourtant les demandes de projets ont été faites par le Gouvernement français auprès du Pôle Métropolitain Frontalier Nord Lorrain créé précisément pour être l'interlocuteur privilégié de l'État en matière de coopération transfrontalière.
Qu'est-ce qui fait défaut ?
L'ambition ou les moyens ?

- **Nous avons regardé de près la situation des territoires frontaliers du Luxembourg** (165 communes) :
  - 85% ont un potentiel fiscal (PF) inférieur à la moyenne de leurs strates de population respective.
  - Dans les 25% restant se trouvent des communes comme Cattenom, Batilly, Saint-Ail (Renault)
  - Le taux d'emploi de la Zone d'Emploi (ZE) INSEE de Thionville est de 25% inférieur aux ZE de même taille partout ailleurs en France. Ce qui explique que le Potentiel Fiscal des communes soit si bas. Ces emplois sont prestés directement depuis le Luxembourg ou directement sur les territoires frontaliers via le travail détaché (45 Millions de jours de travail prestés depuis le Luxembourg sur les territoires frontaliers).

- Et on constate que ce taux d'emploi est exactement le même que celui de la ZE du Genevois français, qui a également un Potentiel Fiscal anormalement bas.

Alors pourquoi le codéveloppement est-il si puissant sur le Grand Genève mais si faible sur le Grand Luxembourg ?

- **Nous avons comparé le groupe des 9 communes du Genevois français (GF) qui perçoivent le plus de compensations financières de Genève à 2 groupes de 9 communes frontalières du Luxembourg : l'un qui a le même nombre d'habitants, l'autre qui a le même nombre de frontaliers.**

- Les Recettes Réelles de Fonctionnement (là où sont versées les compensations financières) du genevois français sont supérieures de 9 % à 18 % à celles des 2 groupes lorrains.
- 88 % des communes du genevois français ont des recettes supérieures à la moyenne.
- 92% des communes lorraines ont des recettes inférieures à la moyenne.
- Les recettes de fonctionnement de Thionville sont en baisse de 16% entre 2016 et 2019.
- Si les recettes de fonctionnement d'Annecy sont inférieures de 20% à la moyenne de sa strate (effet du déficit d'emplois), celui de Metz est inférieur de 30% (il y a pourtant 2 fois moins de frontaliers à Metz qu'à Annecy).

- Les Recettes Réelles d'Investissement des 9 communes du genevois français sont 2,15 fois supérieures à celles des 2 groupes des communes lorraines.
- 88 % des communes du genevois français ont des recettes supérieures à la moyenne.
- 92% des communes lorraines ont des recettes inférieures à la moyenne.
  (Les répartitions sont exactement les mêmes pour chacun des groupes, en fonctionnement et en investissement).

  Sur 10 ans, les « investissements courants » des 9 communes du genevois français représentent 2,5 Milliards € de plus que ceux de chacun des groupes de 9 communes aux frontières du Luxembourg.

Ce ratio des investissements courants rapporté aux 337 000 habitants du Pôle Métropolitain Frontalier Nord Lorrain représente, aux seules portes française du Luxembourg, un déficit d'investissements de 3,7 Milliards € sur 10 ans par rapport au genevois français. C'est l'équivalent de 2 Autoroutes A31bis !
Cela représente un écart de 11 000€ par habitant sans compter les grands investissements structurants financés en sus par le Grand Genève.
Le principe sur le Grand Genève est en effet de cumuler compensations ET codéveloppement par projets (300M€ par an de compensations ET les investissements de Genève sur, par exemple, le « Léman Express Transfrontalier » ou les infrastructures routières).
Pourtant le budget de la République et Canton de Genève s'élève à 8 Milliards € quand celui du Luxembourg tourne autour de 20 Milliards €.
Ce n'est donc pas une question de manque de moyens mais bien un manque d'ambition qui entraîne par le fond les banlieues françaises métropolisées par le Luxembourg.

- **Quel est l'impact de l'absence "d'une juste répartition des impôts et des charges" avec le Luxembourg pour le contribuable français ?**
  Nous avons retenu l'indicateur de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF).
- La DGF versée au genevois français est de 62% inférieur à la moyenne de celle perçue par les communes françaises. Pour les 9 communes il s'agit de 19 Millions € par an.

- La DGF versée aux communes de chaque groupe lorrain est supérieure respectivement de 34% et 47% à la moyenne. Pour les 9 communes du groupe de même poids de population il s'agit de 56,5 Millions € par an.
  En l'absence de répartition équitable des recettes entre le Luxembourg et la France c'est bien le contribuable français qui règle une partie de la note via la DGF : les communes lorraines coûtent 3 fois plus cher au budget de l'État que les communes du genevois français.

Pourtant cet abondement très significatif de la DGF ne suffit manifestement pas à restaurer un niveau d'investissement suffisant. L'une des raisons est probablement liée aux retards cumulés :les compensations de Genève vers les territoires frontaliers durent depuis bientôt un demi siècle et représentent plusieurs Milliards d'euros. Et les différences de production de richesse liées aux écarts de "conditions de site" (lacs, montagne, vigne, Lyon Turin Genève, etc..) jouent évidemment beaucoup. Le Luxembourg est beaucoup plus isolé géographiquement que le Genevois et son environnement ne présente pas la même richesse.
Le Luxembourg en est réduit à imaginer une stratégie de codéveloppement qui puisse s'appuyer sur des territoires frontaliers dont les évolutions des recettes de fonctionnement et d'investissement sont à la baisse (-3%), avec des taux d'impôts appliqués sur des bases de 13 à 21 % inférieurs à la moyenne, et des recettes d'investissement qui décrochent massivement entre -26 % et -44 % (2019/2016). C'est la réalité.
L'acte politique qu'a assumé Genève en 1973 débouche aujourd'hui sur une stratégie Grand Genève qui peut s'appuyer sur des collectivités françaises en pleine santé financière et aux recettes en croissance.
La métropolisation de Genève est sur les rails (aussi) parce que les compensations financières ont permis d'ouvrir la voie aux actions concrètes de codéveloppement, c'est à dire aux cofinancements de projets par les collectivités du Genevois français.

- **Enfin les chiffres des taux d'Effort Fiscaux doivent nous interpeller.**

Bien que 85% des communes du Pôle Métropolitain Frontalier présentent un Potentiel Fiscal très inférieur à la moyenne, on constate néanmoins que les 2/3 d'entre-elles ont un Effort Fiscal inférieur à la moyenne. Le 1/3 des communes qui ont un Effort Fiscal supérieur à la moyenne sont celles qui assument des fonctions de centralité.
Autrement dit, si 2/3 des communes ont des taux d'imposition plus bas que la moyenne alors que leurs bases fiscales sont également très basses, que leur reste-t-il pour investir ?
Et si les investissements courants sont à l'étiage, comment peut-on imaginer trouver les moyens d'investissements supplémentaires en contrepartie d'une stratégie de codéveloppement avec le Luxembourg ?
Les autres communes qui font déjà un Effort Fiscal plus important qu'il ne devrait l'être ne le font pas par plaisir. Pour quelles raisons demanderaient-elles un effort supplémentaire à leurs contribuables alors que le niveau d'investissements courants peine à être assuré ?
On en revient à la question de départ: si la CIG ne soutient aucun projet porté par les collectivités locales, est-ce par manque d'ambition des collectivités ou par manque de moyens?
Et la création d'un fonds de codéveloppement transfrontalier sur ce substrat a -t-il une chance de voir le jour?
Le Luxembourg ne pourra pas passer à une phase de codéveloppement en s'épargnant l'étape préalable des compensations.

Les chiffres parlent et ils sont sévères.

Jusqu'où le Luxembourg va-t-il regarder cette spirale du déclin sans agir et sans voir les risques que fait peser cette situation sur la pérennité de son modèle de métropolisation sauvage ?
Le Luxembourg a un devoir d'initiative sur l'aire qu'il a mis sous influence, l'aire qu'il a métropolisée, et cette responsabilité n'est pas transférable aux territoires périphériques, démunis ou pas. Mais si une initiative devait enfin voir le jour, un demi-siècle après Genève, elle devra tenir compte de la situation financière des communes qui accueillent 50 % de sa population active.
La rareté des projets concrets cofinancés par les collectivités frontalières (pour l'instant il n'y a que le P+R de Metzange) est autant le symptôme de cette pauvreté que de l'entêtement du Luxembourg à ne vouloir codévelopper que « projet par projet ».
Mais il appartient au Luxembourg de s'alarmer de l'absence de résultat.

Des contre-expertises d'éminents économistes tels que ceux qu'a su rassembler IDEA, seraient bienvenues pour proposer d'autres approches, fondées sur d'autres critères et des données complémentaires.
Seront-elles de nature à inverser ce diagnostic ?

Le principe des compensations financières que soutient notre association ADF ne relève pas d'une posture politique. Il est fondé sur des analyses et des constats les plus objectifs possible.
Il vise à construire un espace de vie juste et équitable au sein d'une Europe qui laisse toute liberté de manœuvre à ses États membres, tant pour construire leurs stratégies de développement économique que pour en répartir les fruits.
Nous faisons appel à la raison, en l'absence de règlement , et saluons à ce titre l'initiative courageuse d'IDEA.

Mais n'éliminez pas des pistes d'actions par principe. Dites-nous plutôt comment le modèle que vous proposez peut effectivement contourner les difficultés que nous avons identifiées.
Sinon nous risquons de perdre beaucoup de temps à essayer de faire porter par des élus courageux et téméraires une stratégie de projet que, finalement, nous ne saurons pas mettre en œuvre.

Dans votre contribution vous décrivez le principe des compensations sous cette forme: *"transferts financiers aux communes voisines sans visibilité sur leur objet et sans évaluation des investissements publics"*.
Vous avez raison, il s'agit bien de cela et il ne faut pas en avoir peur car il n'y a pas d'alternative. Non seulement parce que "les communes s'administrent librement" mais aussi parce qu'avec 2000 communes d'accueil des 220 000 frontaliers (dont 10 000 luxembourgeois) aucune Administration ni aucune organisation ne pourra maîtriser une visibilité.
Depuis 2018,le Luxembourg n'a financé avec les collectivités locales que le P+R de Metzange à hauteur de 2,9 Millions € pendant que Genève finançait de multiples projets pour 1 200 Millions €.
C'est 413 fois plus. Sans tenir compte du Léman Express (1 800 Millions €) qui reste un investissement exceptionnel.
Le coût induit par la crainte de gabegie financière à coups de financements de « sapins de Noël » est manifestement exorbitant.

Nous croyons que le Grand Genève maîtrise bien ce risque et que les investissements réalisés côté français grâce aux compensations financières genevoises correspondent bien à une succession de consensus dans l'intérêt des parties. Nous devrions y arriver également.

ADF, le 26 novembre 2021

ADF - Au-Delà des Frontières
4 ter rue de La Haye, 57000 Metz
contact@audeladesfrontieres.eu - www.audeladesfrontieres.eu